

CONFERENCE ELECTRONIQUE

Cohabitation ou compétition entre la faune sauvage et les éleveurs... Où en est-on aujourd'hui ? Faut-il changer d'approche ?

Thème 3

Espaces pastoraux et aires protégées : Du jeu politique aux enjeux de conservation de la faune

Synthèse des débats Par Aurélie Binot

Les zones rurales arides et semi-arides d'Afrique abritent deux types d'espaces : un réseau d'aires protégées dont la vocation est la conservation de la biodiversité et des espaces de production au sein desquels les sociétés agro-pastorales pratiquent l'élevage transhumant et une agriculture souvent pionnière. Les logiques qui régissent l'accès à ces deux types d'espace sont extrêmement différentes et souvent conflictuelles. Malgré cet antagonisme apparent entre conservation et production, les décideurs et les organisations internationales soutiennent de plus en plus une approche inscrivant les programmes de conservation de la faune sauvage et de ses habitats dans les logiques de développement durable.

Les contributions qui ont alimenté le troisième thème de cette conférence électronique ont permis de revisiter les différentes approches adoptées par les projets de conservation/développement sur le terrain et de cibler les systèmes de prises de décision qu'ils mobilisaient. Les contributions se sont enchaînées avec comme fil conducteur la question des conflits pour l'accès à l'espace (éleveurs/agriculteurs, bétail/faune sauvage ou éleveurs/agents de conservation).

Le débat a été structuré à partir d'un texte introductif développant les thématiques suivantes :

- Mobilité en périphérie des aires protégées ;
- Politiques de gestion des espaces et des ressources : décentralisation / régionalisation / légitimation de l'autorité ;
- Intégration des éleveurs transhumants aux actions de conservation.

Ci-dessous, nous présentons synthétiquement le contenu de ces échanges qu'ont suivi pendant 3 semaines près de 450 participants, en faisant référence aux principales contributions au troisième thème de cette conférence. Pour plus de détails, le lecteur peut se référer au site Internet de LEAD <http://www.virtualcentre.org/fr/frame.htm>.

1) Définition du rapport à l'espace : de la cohabitation à la compétition entre faune sauvage et bétail.

Entre complémentarité et concurrence vis-à-vis des niches écologiques...

Les stratégies de la faune sauvage et celles des pasteurs pratiquant l'élevage extensif sont similaires dans la mesure où leurs pratiques consistent à utiliser les ressources naturelles avec un minimum d'intervention, d'aménagement et de transformation du milieu physique. Cependant, comme le souligne Bernard Toutain, cette similitude induit forcément une certaine

concurrence pour l'accès à l'espace et aux ressources dans la mesure où ils utilisent des niches écologiques similaires. Sauf, comme le souligne M. Ouedraogo, lorsque l'on a affaire à une population mixte de brouteurs et de paisseurs, cette situation favorisant l'équilibre des communautés végétales ligneuses et herbacées.

Dans le même ordre d'idées, la gestion conjointe de la faune et du bétail, à travers le *game ranching* par exemple, présente des gros avantages d'un point de vue écologique (contrôle de l'interaction faune/bétail dans un espace fermé, complémentarité brouteurs/paisseurs) mais également en termes de valorisation financière.

D'autre part, et comme le souligne M. Newby, il faut bien reconnaître que les systèmes de production et d'utilisation des sols extensifs et mobiles ont un impact sur les ressources qui est ponctuel, et qui de ce fait offre a priori les meilleurs potentialités de co-existence avec la faune sauvage (abstraction faite de la pression de chasse bien entendu). M. Newby constate que c'est dans les zones où les modalités d'occupation des sols se sont « modernisées » que la faune sauvage a le plus souffert, essentiellement à cause de la disparition de ses habitats naturels.

Cet accès à un espace ouvert, sans limites physiques, reflétant les stratégies de subsistance de la grande faune aussi bien que les logiques de l'élevage extensif, est cependant remis en question dans certains programmes de conservation qui clôturent l'espace (barrières électriques, barbelés, etc.), le ferment physiquement, privilégiant ainsi la sécurité de la faune mais aussi du bétail.

En effet, l'approche intégrée, en favorisant une certaine proximité entre faune et bétail, augmente fortement les menaces sanitaires (transmission de maladies à l'interface faune/bétail) et les risques de prédation pour le bétail. De plus, les revenus d'activités menées de manière conjointe (tourisme/chasse/ élevage de faune et de bétail) s'avèrent souvent supérieurs à ceux de l'élevage pratiqué seul.

Le risque sanitaire à l'interface faune/bétail

L'accès du bétail aux aires de conservation soulève la question du risque sanitaire, ce qui comme le souligne M. Ouedraogo, a des effets pervers en termes de développement car cela a pour effet de maintenir les productions animales africaine en dehors du marché international, compte tenu de la faiblesse des moyens de lutte (prophylaxie et méthodes de surveillance) dont disposent les pays du sud contre les risques sanitaires à l'interface faune/bétail. Nous n'approfondirons pas cette question qui est très largement traitée dans le deuxième thème de cette conférence électronique par Alexandre Caron « *Interface faune/bétail : quel risque sanitaire aujourd'hui ? Comment le gérer ?* » et renvoyons les lecteurs à son document de synthèse pour plus d'information.

Précisons toutefois que malgré un discours souvent alarmiste, tant par rapport au risque écologique qu'au risque sanitaire à l'interface faune/bétail, on est en mesure de se demander, avec M. Ickowicz, quelle en est la véritable ampleur, dans la mesure où ces risques ne sont que rarement définis avec précision (d'un point de vue qualitatif et quantitatif). Dès lors, et dans la mesure où les risques sanitaires et écologiques sont loin d'être maîtrisés, l'application du principe de précaution et le fait de maintenir une séparation physique entre faune et bétail s'avère pertinent sur le plan écologique même s'il est de plus en plus évident qu'il s'agit d'une aberration du point de vue des réalités socioéconomiques.

Les dégâts occasionnés par la faune sur les espaces de production...

Le libre accès de la faune et du bétail à un même espace entraîne de gros risques de prédation. Le libre accès de la faune aux champs cultivés est synonyme de dégâts et pertes de

production. M. Ouedraogo souligne le risque permanent de conflit homme/animal qui découle directement de ce partage de l'espace sans contrôle, les éleveurs et les agriculteurs ne percevant que les aspects négatifs liés à la présence de la grande faune, dans un contexte où ils sont bien souvent exclus des structures de gestion de cette faune.

2) Les mécanismes de prise de décision : de la concertation à l'opposition entre acteurs.

Conflits entre utilisateurs : la sécurisation foncière en question

En périphérie d'aires protégées, l'espace est tour à tour perçu comme terre arable, parcours pastoral, habitat de la faune, terrain privé, zone de cueillette, propriété de l'Etat... Dans ces conditions, les conflits pour l'accès à l'espace sont fréquents, et cela est d'autant plus vrai que la pression foncière est forte. L'exclusion des riverains d'aires protégées des processus de décision pour l'aménagement du territoire a souvent pour effet (selon M. Ouedraogo) de déplacer le problème vers un conflit agriculteurs/éleveurs dans un contexte où l'accès à l'espace est fortement restreint à des fins de conservation, ce qui entraîne une forte augmentation de la pression foncière dans la périphérie de ces aires protégées.

A l'origine du conflit, comme le précise M. Thiaw, on trouve souvent une accumulation de problèmes, parmi lesquels les questions foncières sont en tête, particulièrement en relation avec le foncier pastoral. En effet, il est très rare qu'un espace pastoral soit délimité et que son usage à des fins d'élevage soit officiellement reconnu par les autorités, à plus forte raison lorsque cet usage est saisonnier et que les utilisateurs ne sont pas présents en permanence sur les terroirs. Des outils de sécurisation foncière adaptés (comparables à l'immatriculation des terres agricoles) manquent, de même que des textes juridiques remis à jour dans des pays où l'élevage extensif a au moins autant de poids que l'agriculture dans l'économie nationale. Il s'agit le plus souvent de règles d'accès fondées sur la coutume et le droit ancestral, lesquelles montrent leurs limites en cas de conflit. A fortiori, les politiques de décentralisation et les programmes de gestion des terroirs ruraux font trop souvent abstraction de la dimension « mobilité des acteurs ». Comment, dès lors, légitimer les acteurs mobiles en tant que « ayant droit » à l'espace et aux ressources ?

Cette question prend toute son ampleur dans des contextes où la pression foncière se concentre sur quelques espaces clés, essentiellement structurés en fonction des points d'eau et des fronts pionniers agricoles.

En périphérie des aires protégées, la pression foncière est d'autant plus pesante qu'une bonne partie de l'espace (la zone de conservation) est soustraite aux utilisateurs. Il en résulte une compétition accrue pour l'accès à certaines ressources clés, telles que l'accès aux résidus de culture, comme y fait référence M. Klein, ou l'accès aux ressources en eau. Comme le rapporte M. Tchouaffé, à cause des vagues de sécheresse qui ont sévi dans les zones sahéliennes depuis une trentaine d'années, les interactions conflictuelles entre acteurs se sont essentiellement articulées autour des processus d'appropriation des points d'eau, par exemple avec la construction de barrages et de puits. La question de la gestion de l'eau apparaît donc comme un enjeu capital des processus de négociation pour la gestion des zones périphériques d'aire protégée. Les modalités de partage des ressources naturelles, et particulièrement des ressources hydriques, entre les utilisateurs sédentaires et mobiles peuvent-elles être « assimilées » par les dispositifs de concertation mis en place par les agents de la conservation ?

Les initiatives de co-gestion et les plateformes de négociation

L'approche « co-gestion » a été ces dernières années très fortement soutenue par les bailleurs et les institutions en charge des programmes de conservation de la biodiversité.

Un des principaux outils de la co-gestion est le cadre de concertation. M. Ickowicz soulève la question de leur mise en œuvre et de leur légitimité et efficacité sur le terrain, se demandant dans quelle mesure le cadre de concertation ne reste pas une conception abstraite tant que les bailleurs et institutions en question ne lui transfèrent pas un véritable pouvoir de décision. Mme Borrini-Feyerabend insiste elle aussi d'une part sur la question de la volonté politique (souhaite-t-on réellement partager les prises de décisions avec tous les acteurs en présence) et de la mauvaise compréhension de l'approche co-gestion par les professionnels de la conservation.

En outre, les pays sahéliens connaissent d'importants bouleversements dans leurs dynamiques démographiques, socioéconomiques et leurs cadres de référence culturels et politiques. Cela induit de manière récurrente un déséquilibre dans les rapports de production entre les différents acteurs, compte tenu par exemple de la sédentarisation des éleveurs, de l'accroissement démographique, des flux migratoires. Il en résulte que les cadres de concertation constituent un espace de négociation efficace à un temps « t » mais sont rarement viables à long terme, comme le souligne M. Klein, compte tenu de l'évolution rapide du contexte démographique, socioéconomique et politique. Jonas Djenontin insiste également sur le fait qu'il est important de prendre en compte dans les cadres de concertation l'aspect dynamique des relations entre acteurs et des modes de gestion des pâturages et des espaces cultivés. Cela fait parfois référence à des comportements tout à fait opportunistes de la part de certains individus ou groupes d'intérêt, lesquels ne peuvent être pris en compte dans les cadres de concertation qu'à condition d'adopter une démarche souple incluant une évaluation continue du dispositif de négociation adopté et des groupes d'intérêt identifiés.

Conflits Etat/ administrations décentralisées/populations

En matière d'aménagement du territoire, l'état, comme le souligne M. Ouedraogo, est (en Afrique de l'ouest notamment) souvent opposé à une prise de pouvoir de la part des populations riveraines d'aires protégées. D'autre part, cet intervenant a très justement souligné la difficulté à faire appliquer sur le terrain un dispositif normatif qui bien souvent ne tient pas compte des réalités auxquelles sont confrontées les utilisateurs. S'il y a bien souvent une volonté affichée des décideurs de renforcer les structures démocratiques, notamment à travers un appui à la décentralisation, on observe rarement un transfert réel de pouvoir aux communautés locales.

Comme le souligne également M. Thiaw, l'aménagement du territoire à travers la mise en place d'un plan d'occupation des sols ne pourra se faire qu'avec le soutien de l'administration centrale, de toutes les couches de la société civile et des acteurs internationaux, à condition qu'à tous ces niveaux de décision (central, décentralisé et civil) le poids économique et social de l'élevage transhumant soit reconnu à sa juste mesure.

3) L'aménagement du territoire autour des aires protégées : de l'intégration à la contradiction entre enjeux de développement et de conservation.

Les échelles d'analyse et d'intervention :

Les politiques d'aménagement du territoire et les actions de conservation de la faune ne peuvent se concevoir sans la dimension du développement économique. A ce sujet, nous renverrons les lecteurs aux documents de référence du premier thème de cette conférence

électronique, intitulé « *valeurs et valorisation des ressources deal biodiversité : quel bilan ? Quelles perspectives pour les éleveurs ?* » et animé par Vincent Castel.

Néanmoins, nous rapporterons ici les propos de Ruud Bronkhorst qui estime que, bien qu'il soit primordial pour assurer la paix sociale que les politiques d'aménagement du territoire soient validées par les populations concernées, il ne faut pas perdre de vue une échelle globale dans la conception de ces politiques, visant le bien être et le développement de l'ensemble de la population nationale. Notamment par rapport aux choix d'occupation des sols, entre agriculture, élevage extensif et conservation de la faune, le poids de ces activités en termes de rentrées financières à l'échelle d'une nation ne peut, selon cette intervenante, être négligé pour la satisfaction de certaines communautés locales.

Dans le même ordre d'idées, M. Newby insiste sur l'importance d'appréhender les questions d'occupation des sols et de partage des ressources entre faune sauvage, acteurs mobiles et acteurs sédentaires à une échelle globale, notamment afin de prendre en considération des dynamiques et des échanges socioéconomiques viables à moyen et long terme. Selon lui, les politiques d'aménagement du territoire se focalisent trop souvent sur des dynamiques qui n'ont de sens qu'à une échelle locale et très étroite. Cependant, cet intervenant reconnaît qu'il est indéniable que la majorité des groupes d'acteurs ruraux sécurisent leur subsistance en s'appuyant essentiellement sur le réseau familial. Dès lors, la construction d'une démarche nationale, voire régionale, d'aménagement du territoire ne pourrait-elle résulter de la mise en commun et de l'intégration d'une multitude de « micro-scenarios » de planification territoriale ? Dans cette démarche, le choix de l'unité de base pertinente en termes d'aménagement du territoire est bien entendu fondamental.

La prise en compte de la mobilité pastorale :

La mobilité des éleveurs transhumant est difficile à prendre en compte dans les plans d'aménagement du territoire et dans les plans de gestion des aires protégées et de leur périphérie, a fortiori lorsque plusieurs états sont concernés par les espaces soumis à aménagement. Ce constat est repris par M. Kakpo Comlan qui évoque, ainsi que M. Convers, le cas particulièrement éloquent du parc régional transfrontalier du W du Niger.

M. Convers estime que l'intégration des acteurs transhumants aux dispositifs de gestion d'une aire protégée et de sa périphérie est conditionnée, d'une part, par une co-habitation saine et durable entre les riverains sédentaires et transhumants dans la périphérie de l'aire protégée en question. D'autre part, étant donné l'attrait qu'exercent les ressources en eau et en pâturage de l'aire protégée sur les éleveurs, il est impératif de garantir une bonne gestion des zones périphériques afin que ces dernières puissent satisfaire autant que possible les besoins du bétail en fourrage sans que les éleveurs aient à pénétrer illégalement dans les espaces de conservation.

L'intégration des stratégies pastorales et des besoins des éleveurs dans les programmes d'aménagement du territoire en périphérie d'aire protégée débouche concrètement sur la sécurisation des routes de transhumance et des aires de package et sur l'aménagement de points d'eau à destination du bétail. Ces actions de développement peuvent être garante de la satisfaction des besoins des éleveurs sans qu'ils aient à pénétrer dans l'aire protégée.

Mais ces actions ne s'inscrivent pas toujours dans un cadre juridique de référence adéquat. Le processus qui consiste à faire remonter les stratégies des éleveurs, leurs revendications, afin d'entamer avec eux une négociation pour l'occupation des sols s'effectue à plusieurs échelles : du berger au gros propriétaire en passant par les gestionnaires d'aire protégées, les élites locales et les hauts fonctionnaires du ministère de l'élevage. M. Convers relate comment ce processus a été conduit avec succès par un programme de conservation en Afrique de

l'ouest (le programme régional *ECOPAS - Parc W*). Cette expérience illustre remarquablement bien le fait que la sécurisation des aires protégées et de leur périphérie dans des zones d'élevage transhumant ne peut être synonyme de paix sociale qu'aux conditions suivantes :

- d'une part, de bien comprendre le contexte et les interactions en présence,
- d'autre part, de favoriser la communication et la circulation de l'information entre acteurs: que des représentants des éleveurs transhumants soient intégrés aux politiques de gestion des ressources naturelles et aussi que les rencontres et les dialogues soient favorisés entre les différents acteurs concernés par la périphérie des aires protégées (sédentaires, mobiles, agents de la conservation).

4) Conclusion : du rapport de force au compromis.

Si la question des jeux de pouvoir et des pressions de l'appareil sociopolitique n'a pas été abordée de manière directe par les participants à cette conférence, c'est souvent de conflits et donc, par extension, de rapports de force entre acteurs dont il a été question entre les lignes de chaque contribution. Entre la faune et le bétail, entre agriculteurs sédentaires et éleveurs mobiles, entre administration centrale et acteurs locaux,... et pourquoi pas entre partisans du développement et adeptes de la conservation. Mais justement, au fil des différentes contributions, nous avons vu que, si cette opposition manichéenne illustrée ici par la confrontation élevages transhumants/aires protégées est omniprésente, les participants ont soutenu ardemment et quasiment à l'unanimité la thèse de l'intégration entre enjeux de développement et impératifs de conservation. Cependant, si la pertinence d'une approche « intégrée » ou « intégrative » a été largement validée (avec quelques réserves, compte tenu de notre méconnaissance des risques écologiques et sanitaire à l'interface faune/bétail), des réserves et des critiques ont été généralement émises sur la mise en œuvre de cette approche par les programmes de conservation ou d'aménagement du territoire.

La critique est aisée mais l'art est difficile... Il est bien évident que la plupart des initiatives de conservation et d'aménagement du territoire, malgré les difficultés rencontrées sur le terrain, apportent une expérience riche d'enseignement, et souvent des résultats en termes de développement des éleveurs et/ou de conservation de la biodiversité. Ces résultats et acquis sont malheureusement souvent masqués par quelques événements conflictuels (parfois dramatiques) ou noyés dans un contexte de pauvreté extrême.

Les échanges qui ont eut lieu au sein de cette conférence illustrent bien le processus suivant : malgré la complexité du sujet, la remise en question de nos approches qu'elles soient « intégratives » ou « ségrégatives » va dans le sens d'une compréhension plus fine du milieu et des enjeux que les différentes catégories d'acteurs projettent sur l'espace.

Ce que les participants à cette conférence ont clamé à l'unanimité, c'est un besoin aigu de connaissances pour construire les approches des programmes et des projets dans un domaine aussi complexe que celui sur lequel nous nous sommes penchés pendant ces trois semaines.